SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS CARL OTTO LENZ

vom 12. September 1996 *

A — Einführung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren wirft die Kommission dem Großherzogtum Luxemburg einen Verstoß gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 91/263/EWG des Rates vom 29. April 1991 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität [1] vor. Luxemburg habe die zur Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht rechtzeitig erlassen oder diese der Kommission zumindest nicht mitgeteilt.

2. Artikel 17 der Richtlinie verlangt, daß die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um der Richtlinie bis spätestens zum 6. November 1992 nachzukommen, und die Kommission davon unverzüglich in Kenntnis setzen.

3. Da die Kommission keine Benachrichtigung erhalten hatte und Luxemburg der nach Artikel 169 abgegebenen mit Gründen versehenen Stellungnahme nicht nachgekommen war, erhob die Kommission schließlich Klage vor dem Gerichtshof und beantragte,

— festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag sowie aus Artikel 17 der Richtlinie 91/263/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität verstoßen hat, indem es nicht die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der genannten Richtlinie nachzukommen;

— hilfsweise festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg jedenfalls gegen seine Verpflichtungen aus den genannten Vorschriften verstoßen hat, indem es der Kommission diese Maßnahmen nicht unverzüglich mitgeteilt hat;

— dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. L 128, S. 1.

4. In der Klageerwiderung trägt das Großherzogtum Luxemburg vor, daß bereits ein Entwurf für die Umsetzung der Richtlinie und deren Ergänzungsrichtlinie vorläge. Die Ziele der Richtlinie 91/263 seien jedoch schon jetzt im Großherzogtum Luxemburg erreicht, einerseits, weil bereits 1988 und im August 1992 entsprechende gesetzliche Regelungen eingeführt worden seien, andererseits, weil eine sehr liberale Politik in bezug auf Endeinrichtungen verfolgt werde.

5. Aus diesem Grund beantragt das Großherzogtum Luxemburg,

— die Klage zurückzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

6. Auf die vom Großherzogtum Luxemburg in seiner Klageerwiderung vorgetragenen Argumente hat die Kommission erst in der mündlichen Verhandlung geantwortet, in deren Verlauf sie zum Ausdruck brachte, daß ihrer Meinung nach weder die vom Großherzogtum Luxemburg angeführten gesetzlichen Regelungen noch die liberale Praxis genügten, um die Anforderungen der Richtlinie 91/263 zu erfüllen.

B — Stellungnahme

7. Die von der Kommission vorgetragene Vertragsverletzung wird vom Großherzogtum Luxemburg bestritten. Nach seiner Meinung ist die Richtlinie — auch ohne ausdrücklichen Umsetzungsakt — bereits in Luxemburg anwendbar, beziehungsweise das mit ihr angestrebte Ziel bereits erreicht.

8. Ein Ziel der Richtlinie 91/263 besteht in der gegenseitigen Anerkennung der Konformität der Telekommunikationsendeinrichtungen. Nach Meinung Luxemburgs ist diese gegenseitige Anerkennung bereits in einem Gesetz von 1988 geregelt. Es handelt sich dabei um das Gesetz, das die Richtlinie 86/361/EWG des Rates vom 24. Juli 1986 über die erste Phase der gegenseitigen Anerkennung der Allgemeinzulassungen von Telekommunikations-Endgeräten [2] in innerstaatliches luxemburgisches Recht umsetzte. Im Rahmen dieser Umsetzung wurde der gesamte Inhalt der Richtlinie übernommen.

9. Wie die Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht vorgetragen hat, kann man durch eine Umsetzung der Richtlinie 86/361 nicht den Anforderungen der Richtlinie 91/263 nachkommen, da letztere viel weitere Ziele hat.

2 — ABl. L 217, S. 21.

10. Nach Artikel 1 der Richtlinie 86/361 hatte diese die gegenseitige Anerkennung der Prüfungsergebnisse betreffend die Konformität serienmäßig gefertigter Telekommunikations-Endgeräte mit gemeinsamen Spezifikationen zum Ziel. Wie sich aus den Erwägungsgründen dieser Richtlinie ergibt, stellt die gegenseitige Anerkennung der Allgemeinzulassungen von Telekommunikations-Endgeräten einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung eines offenen und einheitlichen Marktes für diese Geräte dar. Infolge unterschiedlicher Ausgangslagen in den einzelnen Mitgliedstaaten kann dieses Ziel jedoch nur schrittweise erreicht werden [3].

11. Der siebte Erwägungsgrund nennt die gegenseitige Anerkennung der Konformitätsprüfungen von seriengefertigten Endgeräten als erste Phase auf diesem Weg. Dabei muß man sich auf die Definition gemeinsamer technischer Spezifikationen auf der Grundlage internationaler Normen und Spezifikationen und auf die Harmonisierung allgemeiner technischer Vorschriften stützen [4]. Das heißt, in dieser ersten Phase geht es um die Harmonisierung von Normen. Es werden Listen der Prüfstellen und der Behörden erstellt, die in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Erteilung von Allgemeinzulassungen zuständig sind. Aufgabe der Prüfstellen ist es, zu untersuchen, ob die jeweiligen Geräte den gemeinsamen Normen entsprechen, und gegebenenfalls eine Konformitätsbescheinigung auszustellen, die alle Meßdaten enthält. Das Ziel der Richtlinie 86/361 ist die gegenseitige Anerkennung der Ergebnisse dieser Prüfungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, so daß diese für die Zulassung in anderen Mitgliedstaaten nicht nochmals durchgeführt werden müssen [5].

12. Wie die Kommission zu Recht vorträgt, ist hierbei weiter eine Zulassung in jedem Mitgliedstaat erforderlich. Im Gegensatz dazu bestimme die Richtlinie 91/263 die vollständige Anerkennung der Zulassungen von Endgeräten, die den Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Das heißt, nicht nur das Ergebnis der Prüfung sondern auch die Zulassung im anderen Mitgliedstaat werde anerkannt. Man könne deshalb davon ausgehen, daß der Prozeß der gegenseitigen Anerkennung, der mit der Richtlinie 86/361 begonnen habe, durch die Richtlinie 91/263 vollendet werde.

13. Die Richtlinie 86/361 selbst sah bereits eine zweite Phase vor, in der ein offener und einheitlicher Markt für Endgeräte geschaffen werden soll [6]. Dementsprechend regelt nun Artikel 5 der Richtlinie 91/263, daß die Mitgliedstaaten weder das Inverkehrbringen noch den freien Verkehr noch die Verwendung von Endeinrichtungen behindern können, die den Bestimmungen der Richtlinie entsprechen. Dabei geht man von der Erfüllung der grundlegenden Anforderungen im Hinblick auf die Sicherheit der Benutzer und des Personals der Betreiber öffentlicher

3 — Fünfter und Sechster Erwägungsgrund der Richtlinie 86/361.
4 — Achter Erwägungsgrund der Richtlinie 86/361.
5 — Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 86/361.
6 — Zehnter Erwägungsgrund der Richtlinie 86/361 und Artikel 9 der Richtlinie 86/361.

Telekommunikationsnetze (Artikel 4 Buchstaben a und b der Richtlinie) bei solchen Endeinrichtungen aus, die den nationalen Normen zur Umsetzung der relevanten harmonisierten Normen entsprechen. Die diesbezügliche gegenseitige Anerkennung der Zulassung ist in Artikel 6 Absatz 1 geregelt, auf den auch die Kommission verweist. (Die Umsetzung der Anforderungen nach Artikel 4 Buchstaben c bis g in gemeinsame technische Vorschriften ist in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehen.)

14. Eine entsprechende Regelung fand sich in der Richtlinie 86/361 nicht. Dort ging es nur um die Harmonisierung von Normen und die gegenseitige Anerkennung der Prüfungsergebnisse betreffend die Konformität der Geräte mit den gemeinsamen Spezifikationen. Die Zulassung der Endgeräte in jedem einzelnen Mitgliedstaat war weiterhin erforderlich.

15. Daraus ergibt sich, daß die Ziele der Richtlinie 91/263 viel weiter gehen als die der Richtlinie 86/361, weshalb eine Umsetzung der Richtlinie bezüglich der ersten Phase auch nicht den Anforderungen der Richtlinie 91/263 genügen kann.

16. Die Kommission weist außerdem darauf hin, daß man die Richtlinie 91/263 auch nicht als Ergänzung der Richtlinie 86/361 ansehen könne, sondern daß letztere durch erstere ersetzt werde. Die Regelungsbereiche der Richtlinien seien verschieden, und die Richtlinie 91/263 mache die ältere Richtlinie überflüssig. Nach Erlaß der Richtlinie 91/263 sei die gegenseitige Anerkennung der Prüfungsergebnisse betreffend die Konformität seriengefertigter Endgeräte mit gemeinsamen Spezifikationen nicht mehr von Bedeutung. So sehe auch Artikel 16 der Richtlinie 91/263 die Aufhebung der vorhergehenden Richtlinie vor.

17. Meiner Meinung nach werden die Regelungen der Richtlinie 86/361 nicht alle durch die Richtlinie 91/263 überflüssig. Die Harmonisierung der Normen ist die Voraussetzung dafür, daß die Richtlinie 91/263 eine gegenseitige Anerkennung der Zulassungen vorsehen kann. Die Richtlinie 86/361 wird überflüssig, wenn die dort vorgesehene Harmonisierung erreicht ist, aber nicht allein durch Erlaß einer neuen Richtlinie.

18. Der Kommission kann aber insoweit zugestimmt werden, als die neue Richtlinie — nach Erreichen der Ziele der Richtlinie von 1986 — nun neue Anforderungen an die Mitgliedstaaten stellt. Aus diesem Grund kann eine Umsetzung der Richtlinie 86/361 in nationales Recht nicht den Anforderungen der Richtlinie 91/263 genügen; zumal das nationale Gesetz nur eine genaue Kopie der Richtlinie 86/361 enthält.

19. Die Kommission geht schließlich im einzelnen auf unterschiedliche Regelungen in beiden Richtlinien ein. So sei die Richtlinie 91/263 nicht nur auf Endeinrichtungen anwendbar, sondern auch auf Einrichtungen,

die für den Anschluß an ein öffentliches Telekommunikationsnetz geeignet, jedoch nicht dafür vorgesehen sind [7]. Dies legt nach Ansicht der Kommission einen weiteren Anwendungsbereich als in der Richtlinie 86/361 fest. Dem ist insofern zuzustimmen, als dort in der Tat nur von Endgeräten die Rede war. Allerdings definierte sich der Begriff „Endgerät" über den Anschluß an den Netzabschluß eines öffentlichen Telekommunikationsnetzes [8]. Dazu könnten auch die Endgeräte zu zählen sein, die für den Anschluß lediglich geeignet sind. Ein Anhaltspunkt dafür ist auch die Tatsache, daß nach der Definition der Richtlinie von 1986 eine Allgemeinzulassung die Bestätigung der zuständigen Behörde darstellt, „daß ein bestimmter Endgerätetyp zum Anschluß an das jeweilige öffentliche Netz zugelassen ist bzw. als *zu diesem Anschluß geeignet* anerkannt wird" [9].

20. Dennoch ist die Regelung der Richtlinie 91/263, die in der deutschen Fassung nicht mehr von „Geräten" sondern von „Einrichtungen" spricht, insofern weiter, als für die Einrichtungen, die nur zum Netzanschluß *geeignet* sind (und die nach der Definition in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie von 1991 nicht mehr als Endeinrichtungen anzusehen sind), eine Sonderregelung vorgesehen ist. Danach ist ihnen eine Erklärung des Herstellers bzw. Lieferanten beizugeben, die besagt, daß diese Einrichtung nicht zum Anschluß an ein öffentliches Telekommunikationsnetz bestimmt ist und daß ein solcher Anschluß in den EG-Mitgliedstaaten gegen die jeweiligen einzelstaatlichen Gesetze zur Anwendung der Richtlinie 91/263 verstößt. An diesen Einrichtungen ist außerdem ein entsprechendes Zeichen anzubringen [10]. Eine solche Regelung war in der Richtlinie 86/361 nicht enthalten, woraus sich ergibt, daß die Umsetzung der Richtlinie von 1986 den Anforderungen der Richtlinie von 1991 nicht genügen kann.

21. Die Kommission führt in diesem Zusammenhang zwei erstmals in der Richtlinie 91/263 genannte Anforderungen an Endeinrichtungen an, und zwar Anforderungen an die elektromagnetische Verträglichkeit sowie die effiziente Nutzung des Funkfrequenzspektrums. Auch daran läßt sich erkennen, daß die neue Richtlinie in ihren Anforderungen weiter geht als die Richtlinie aus dem Jahre 1986.

22. Als weiterer Punkt ist hier — wie auch von der Kommission erwähnt — die Einführung eines EG-Konformitätszeichens für eine den Vorschriften der Richtlinie entsprechende Endeinrichtung [11] zu nennen. Eine solche war in der Richtlinie von 1986 nicht vorgesehen.

7 — Artikel 2 der Richtlinie 91/263.

8 — Artikel 2 Nr. 2 der Richtlinie 86/361.

9 — Artikel 2 Nr. 10 der Richtlinie 86/361 (Hervorhebung durch den Verfasser).

10 — Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 91/263.

11 — Artikel 11 der Richtlinie 91/263.

23. Es bleibt somit festzuhalten, daß die Richtlinie 91/263 in ihrem Regelungsgehalt viel weiter ist als die Richtlinie von 1986, weshalb eine Umsetzung der ursprünglichen Richtlinie nicht genügt, um den hier streitigen Anforderungen nachzukommen.

24. Als zweites Argument für eine Anwendung der Richtlinie in Luxemburg wird vorgetragen, man habe die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, um eine Wettbewerbssituation auf dem Telekommunikationsmarkt zu schaffen. So habe man die frühere Verwaltung der Post und der Telekommunikation in eine öffentliche Einrichtung mit eigener Rechtspersönlichkeit und finanzieller Unabhängigkeit verwandelt.

25. Die Kommission macht demgegenüber zu Recht geltend, daß die hier in Frage stehende Richtlinie zwar eine solche Trennung zwischen dem Unternehmen, das Waren und Dienstleistungen im Bereich der Telekommunikation anbietet, und der Stelle, die für die Zulassungen zuständig ist, voraussetzt, eine solche aber bereits gemäß Artikel 6 der Richtlinie 88/301/EWG der Kommission vom 16. Mai 1988 über den Wettbewerb auf dem Markt für Telekommunikations-Endgeräte [12] vorzunehmen war. Eine solche Maßnahme kann somit nicht zur Umsetzung der Richtlinie 91/263 beitragen.

12 — ABl. L 131, S. 73.

26. Als Argument dafür, daß die Ziele der Richtlinie 91/263 in Luxemburg bereits erreicht wurden, führt Luxemburg schließlich an, daß dort eine sehr liberale Politik in bezug auf Endeinrichtungen verfolgt werde und daß in der Vergangenheit keine Regelungen erlassen wurden, die die Konformität fremder Einrichtungen verlangten. Alle von den Mitgliedstaaten zugelassenen Endeinrichtungen seien frei auf dem Luxemburger Markt erhältlich.

27. Die Kommission ist zwar bereit, dies zu bestätigen, weist aber darauf hin, daß es sich dabei lediglich um eine Verwaltungspraxis handelt. Ihr ist deshalb zuzustimmen, wenn sie feststellt, daß aus Gründen der Rechtssicherheit die Richtlinie durch formelle Maßnahmen umgesetzt werden muß.

28. Es bleibt somit festzuhalten, daß dem Vorbringen Luxemburgs nicht gefolgt werden kann, wonach die Ziele der Richtlinie bereits erreicht worden seien. Zu den Zielen gehört es auch, daß die von der Richtlinie vorgesehenen Regelungen nicht nur Anwendung finden, sondern daß dies auch auf einer gesetzlichen Grundlage geschieht.

29. Luxemburg trägt ferner vor, daß bereits ein Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung

der hier streitigen Richtlinie sowie der Richtlinie 93/97/EWG des Rates vom 29. Oktober 1993 zur Ergänzung der Richtlinie 91/263/EWG hinsichtlich Satellitenfunkanlagen [13] vorläge. Hierzu ist zu sagen, daß dieser Vortrag nicht geeignet ist, eine Nichtumsetzung der Richtlinie zu widerlegen.

30. Aus dem vorhergehenden ergibt sich somit, daß das Großherzogtum Luxemburg dadurch gegen seine Verpflichtung aus der Richtlinie 91/263 verstoßen hat, daß es nicht rechtzeitig die zur Umsetzung dieser Richtlinie erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat.

31. Da feststeht, daß das Großherzogtum Luxemburg die betreffende Richtlinie nicht rechtzeitig in nationales Recht umgesetzt hat, braucht der Gerichtshof auf die von der Kommission hilfsweise erhobene Rüge, wonach das Großherzogtum Luxemburg es unterlassen habe, die zur Umsetzung der Richtlinie ergriffenen Maßnahmen mitzuteilen, nicht einzugehen.

32. Was die Frage der Kosten betrifft, so regelt Artikel 69 § 2 Absatz 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes, daß die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen ist. Da die Kommission einen entsprechenden Kostenantrag gestellt hat, ist deshalb das Großherzogtum Luxemburg zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

C — Schlußantrag

33. Als Ergebnis der vorhergehenden Überlegungen schlage ich vor,

1. festzustellen, daß das Großherzogtum Luxemburg gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 189 Absatz 3 EG-Vertrag sowie aus Artikel 17 der Richtlinie

13 — ABl. L 290, S. 1.

91/263/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Telekommunikationsendeinrichtungen einschließlich der gegenseitigen Anerkennung ihrer Konformität verstoßen hat, indem es nicht rechtzeitig die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der genannten Richtlinie nachzukommen;

2. dem Großherzogtum Luxemburg die Kosten aufzuerlegen.